



LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO QUE ESTABLECÍA UN INGRESO BASE DE COTIZACIÓN MÍNIMO AL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES POR CUENTA PROPIA Y PARA LOS INDEPENDIENTES CON CONTRATO DIFERENTE A PRESTACIÓN DE SERVICIOS QUE PERCIBAN INGRESOS MENSUALES IGUALES O SUPERIORES A UN (1) SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE, POR DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA (ART. 158 C.P.)

I. EXPEDIENTE D-12345 - SENTENCIA C-219 /19 (mayo 22)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1753 DE 2015
(junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

ARTÍCULO 135. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soportan la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la UGPP.

En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo el 40% de valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5º de la Ley 797 de 2003.

2. Decisión

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país"*, por infracción al principio de unidad de materia.

Segundo.- Diferir los efectos de la inconstitucionalidad declarada hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia.

3. Síntesis de la providencia

La Corte resolvió el cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 135 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 por infracción al principio de unidad de materia, con base en las siguientes consideraciones:

De manera preliminar, la Corporación encontró acreditados los requisitos generales y especiales sobre claridad, certeza, especificidad y pertinencia, para poder resolver el cargo de la demanda relacionado con la vulneración del artículo 158 de la Constitución Política, sobre la presunta violación del presupuesto de unidad de materia que han de poseer las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En ese contexto, reiteró la línea jurisprudencial sentada en las Sentencias C-008 y C-092 de 2018 sobre la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, no solo como vicio formal, sino visto desde la perspectiva de un examen material, esto es, que su análisis se adelanta a partir del escrutinio del contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que este guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte.

Adicionalmente, se recordó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multi-temáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del Plan. Así mismo, se puso de manifiesto que para verificar el respeto del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo se tiene que efectuar un **control de constitucionalidad más estricto**, a fin de comprobar si las normas contenidas en este cumplen con los presupuestos de **conexidad directa e inmediata** entre los objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y en aras de verificar la unidad de materia del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 que establece un ingreso base de cotización mínimo del 40% del valor mensualizado de los ingresos de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplen con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia.

Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexecutable de la norma censurada, ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. En atención a ello, y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir los efectos de la inexecutable de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore por parte del legislador ordinario la regulación de la materia, a través de una ley ordinaria, con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación.

4. Salvamentos y aclaración de voto

El Magistrado **Carlos Bernal** salvó su voto en relación con la decisión de inexecutable diferida del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, con fundamento en las siguientes razones:

1. En la sentencia de la cual se apartó se concluyó que la disposición acusada no cumplía con las reglas de conexidad establecidas en la Sentencia C-092 de 2018, para efectos de valorar su adecuación al artículo 158 de la Constitución, que regula la exigencia de unidad de materia. En esa oportunidad, la Corte Constitucional fundamentó la declaratoria de inexecutable de

la disposición objeto de control en las siguientes tres razones concretas y específicas:

(i) Falta de conexidad entre la disposición demandada y las bases del Plan Nacional de Desarrollo: *"si bien los servicios públicos domiciliarios están directamente relacionados con varias esferas de los derechos fundamentales y, por ende, la facultad administrativa sancionadora en dicho ámbito es particularmente importante, elevar las sanciones a imponer a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios no guarda relación material con ninguno de los objetivos señalados en la Ley del Plan de Desarrollo, ni con los programas, objetivos, metas y estrategias señalados en este. De lo anterior se sigue que el artículo 208 acusado no guarda relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias señalados en la Ley 1751 de 2015, ninguno de los cuales hace referencia a los vínculos entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios, razón por la cual, se vulneró el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política".*

(ii) Exigencia de una mayor deliberación para la adopción de normas sancionatorias: *"las normas con contenidos sancionatorios requieren de una deliberación democrática con un grado de transparencia mayor que su nuda inserción aislada y coyuntural en el Plan Nacional de Desarrollo, pues la relación entre estas y el Plan es precario e imperceptible. Las normas sancionatorias, por su naturaleza de ultima ratio e inmediata injerencia en el ámbito de la libre determinación humana -con mayor o menor rigor invasivo-, no pueden ser configuradas sin un estudio en el que se incluya la determinación de los elementos del tipo (sujetos, objetos de protección, conducta, etc.), ya que estos se erigen en exigencias estrictas, que en este caso no fueron previstas en la ley y se delegaron por completo en el ejecutivo".*

(iii) Restricción para crear regulaciones permanentes: *"respecto al estándar de análisis constitucional de cumplimiento del principio de unidad de materia, al determinar que cuando se estudian normas incorporadas en la Ley Aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, una medida de naturaleza permanente, no puede ser incluida en un ley cuya vocación es transitoria, como en efecto lo son las normas de planificación económica, las cuales se supeditan a la temporalidad prescrita en el artículo 339 de la Constitución Política".*

2. Según este precedente, la inconstitucionalidad de una disposición del Plan Nacional de Desarrollo por el desconocimiento del principio de unidad de materia en el trámite legislativo exige: (i) que entre esta y las normas generales e instrumentales del Plan no exista relación de conexidad directa e inmediata, (ii) que regule una materia sancionatoria o (iii) que tenga carácter permanente. Ninguna de estas subreglas se acreditó en el control de constitucionalidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

3. En primer lugar, existía un vínculo directo entre la regulación del Ingreso Base de Cotización (IBC) para los trabajadores independientes, con contratos diferentes al de prestación de servicios, con los objetivos, metas y estrategias del PND. La disposición guardaba conexidad con el pilar general de equidad (art. 3 del PND) y, en materia instrumental, con la base de movilidad social (art. 4 del PND). La disposición desarrollaba el objetivo específico de formalización y calidad en el empleo. Finalmente, la disposición materializaba la estrategia de movilidad social, de modo directo e inmediato, al regular una nueva fuente de financiamiento.

4. En segundo lugar, la disposición no regulaba una materia sancionatoria, sino una fuente de financiación.

5. En tercer lugar, la disposición estatuyó una nueva fuente de financiación temporal, pues estaba circunscrita a la vigencia del PND 2014-2018. Esto se corrobora si se tiene en cuenta que el nuevo PND 2019-2022 "*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*" (una vez entre en vigencia) deroga la disposición demandada¹.

6. Conforme a lo antes expuesto, el Magistrado **Bernal Pulido** concluyó que la norma

¹ Su artículo 349 dispondrá: "ARTÍCULO 349º. **VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. (...) **Se derogan expresamente** (...) los artículos 7, 32, 34, 47, 58, 60, 90, 95, 98, 106, **135**, 136, 186, 219, 222, 259, 261, 264 y los parágrafos de los artículos 55 y 57 de la **Ley 1753 de 2015**" (énfasis propio).

declarada inexecutable con efectos diferidos a las siguientes dos legislaturas no se encuadraba en ninguna de las subreglas jurisprudenciales definidas en la Sentencia C-092 de 2018, en tanto que: (i) tenía relación con dos bases del PND: equidad y movilidad social, (ii) no regulaba una materia sancionatoria, sino el IBC de los trabajadores independientes y (iii) tenía carácter temporal.

Por su parte, la Magistrada **Diana Fajardo Rivera** salvó el voto porque, en su concepto, el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 no desconoce el mandato constitucional de unidad de materia previsto en el artículo 158 del Texto Superior, toda vez que existe un vínculo directo e inmediato entre la regulación del Ingreso Base de Cotización para los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. En concreto, los relacionados con las estrategias transversales de "Buen Gobierno" y "Movilidad Social".

De otra parte, la Magistrada **Fajardo Rivera** consideró que la mayoría creó una regla nueva para el análisis del desconocimiento del principio de unidad de materia cuando las normas censuradas están contenidas en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Esto por cuanto, en las sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018 citadas como precedentes no se analizó la vocación de permanencia de las normas acusadas como criterio para determinar su inexecutable dada la condición transitoria de los Planes Nacionales de Desarrollo. En efecto, en la Sentencia C-016 de 2016 se estudió el artículo 44 de la ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 65 de la ley 1341 de 2009, relativo a las sanciones aplicables a quienes hacen parte del sector de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones. La Corte encontró en esa oportunidad que la disposición demandada se ajusta al principio de unidad de materia porque al establecer o fortalecer un régimen sancionatorio para las infracciones que afectan al sector de las TIC se está contribuyendo de manera cierta al avance y desarrollo de dichas tecnologías. Estos dos aspectos -avance y desarrollo de las TIC- hacen parte de los pilares reconocidos en la parte general de la Ley de Plan, en concreto los de "Paz" y "Equidad", y opera también como un instrumento del eje transversal de "competitividad e infraestructura estratégicas".

Tampoco en la Sentencia la C-008 de 2018 se hizo referencia a la transitoriedad de las normas. En esa ocasión, la Corte declaró inexecutable los artículos 25 y 26 de la Ley 1753 de 2015, que regulaban las sanciones en distribución de combustibles y las multas en el sector de hidrocarburos, respectivamente, porque no verificó la existencia de un vínculo directo e inmediato con los objetivos, planes y estrategias del Plan. La Corte afirmó que, pese a que las disposiciones acusadas podrían, eventualmente, vincularse con las temáticas generales del Plan relativas a la infraestructura y la competitividad y la estrategia envolvente de crecimiento verde, las mismas no cumplen con los criterios jurisprudenciales del juicio estricto de unidad de materia, en tanto son normas de carácter sancionatorio, sin un vínculo directo con los objetivos y metas del Plan.

Por último, la mayoría invoca la Sentencia C-092 de 2018 en la que se revisó el artículo 208 de la ley del Plan que elevaba el monto de las sanciones que puede imponer la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y advirtió que el mismo no guardaba relación material con ninguno de los objetivos señalados en la ley del Plan de Desarrollo ni con sus programas, metas y estrategias; pues ninguno de estos se refiere a los vínculos entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios. No obstante, es preciso señalar que la forma en que esta última sentencia hace referencia a los precedentes mencionados es la siguiente: *"En tales términos, la Sala Plena en esta ocasión reitera su jurisprudencia (sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018) con respecto al estándar de análisis constitucional de cumplimiento del principio de unidad de materia cuando se analizan normas incorporadas en la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y, a la vez, revela que una medida de naturaleza permanente, -como lo son los valores de las sanciones a imponer por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios-, en principio no debería ser incluida en un ley cuya vocación es transitoria, como lo es la ley del plan de desarrollo. Esto por cuanto las disposiciones de tipo sancionatorio son por su propia naturaleza completamente ajenas a una norma general de planificación económica."*

Bajo tales consideraciones, tres eran los escenarios posibles para introducir la nueva regla de análisis en los casos de desconocimiento del principio de unidad de materia cuando la norma cuestionada se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo: (i) que existiera un precedente

para reiterar; (ii) que el precedente estuviera contenido únicamente en la sentencia C-092 de 2018; y (iii) que no existiera precedente sobre el tema.

A su juicio, las tres hipótesis mencionadas quedan descartadas porque: (i) las Sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018 no son precedentes, pues no fijaron en su *ratio decidendi* una postura sobre la regla de temporalidad mencionada; (ii) si el precedente eventualmente estuviera contenido en la Sentencia C-092 de 2018, en dicha sentencia no se cumplió con la carga argumentativa para modificar las reglas de análisis que ha fijado la jurisprudencia constitucional en estos casos; y (iii) en esta oportunidad tampoco se cumplió con la carga argumentativa que exige un cambio de precedente.

En tal sentido, la Magistrada **Fajardo Rivera** se apartó de la decisión mayoritaria al considerar que las sentencias invocadas como precedentes no contenían un criterio adicional de análisis del principio de unidad de materia referente a la temporalidad de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por último, el Magistrado **Alejandro Linares Cantillo** aclaró su voto frente a algunas consideraciones de esta providencia, en particular, en lo relacionado con el respeto al precedente.